

# Bijlage uitvoeringstoetsen ontwerpbesluit bufferstroken meststoffen

## 1 Uitvoeringstoets Unie van Waterschappen

 UNIE VAN  
WATERSCHAPPEN

**REZOLFKADRES**

Koningskade 43  
2596 AA Den Haag,  
070 261 0701  
Nederland

**POSTADRES**

Postbus 98318  
2509 AD Den Haag  
Nederland

Ministerie van I NV  
T.a.v. Directeur PAV  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

datum	ons kenmerk	contactpersoon
5 juli 2023	-	[REDACTED]
bijlage(n)	uw kenmerk	e-mail
-	-	[REDACTED]

betreft  
Reactie waterschappen op UDO  
bufferstroken

Geachte Directeur PAV

Op 14 juni 2023 ontving de Unie van Waterschappen van u het verzoek om te reageren op de zogenoemde UDO bufferstroken (de uitvoeringstoets decentrale overheden). U verzocht om uiterlijk 5 juli 2023 te reageren, omdat op 7 juli 2023 de bespreking in de Ministerraad plaatsvindt.

De door u toegestuurde stukken zijn op 3 juli 2023 besproken in een ingelaste vergadering van de Commissie Waterketens en Emissies (CWE) van de Unie. Hieronder vindt u de reactie van de CWE.

### Reactie waterschappen op uitvoeringstoets decentrale overheden

- De uitlegbaarheid van de regels rondom bufferstroken is belangrijk en een voorwaarde voor draagvlak bij agrarisch ondernemers. Uitleg van deze nieuwe regels ligt niet bij de waterschappen. Waterschappen verwijzen hiervoor door naar RVO.
- Voor elke toezichthouder moeten de regels duidelijk zijn om in het veld het goede gesprek te kunnen voeren. De waterschappen voelen zich niet verantwoordelijk voor de toezicht en handhaving van bufferstroken. Ten aanzien van de milieubelastende activiteit (MBA), niet zijnde lozingsactiviteit, ligt deze verantwoordelijkheid bij de NWWA.
- Wat betreft het doorgeven van meldingen, zijn de waterschappen voorstander van het *kunnen* doorgeven van meldingen aan de NWWA, niet van *moeten*.
- Goed beheer en onderhoud van een bufferstrook is een voorwaarde of een bufferstrook bijdraagt aan het verbeteren van de waterkwaliteit.



Samenvattend: Goed beheer van de bufferstrook draagt bij aan betere waterkwaliteit. Waterschappen zien een rol voor zichzelf als het gaat om beheersmaatregelen, maar zien geen rol als het gaat om nieuwe taken op het gebied van toezicht en handhaving rondom bufferstroken.

Met vriendelijke groet,



Algemeen directeur

## 2 Uitvoeringstoets NVWA

Nederlandse Voedsel- en  
Warenautoriteit  
Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit

Aan: Min. van LNV, t.a.v. de directeur PAV

Van: Directeur Strategie

# nota

## HUF-toets ontwerpbesluiten bufferstroken

### Inleiding

Op 14 juni 2023 heeft u een verzoek ingediend om een HUF-toets uit te voeren op de wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met het aanhouden van bufferstroken ter uitvoering van de derogatiebeschikking. Hierbij doe ik u de uitkomsten van de toets toekomen met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen.

### Conclusie

De teksten roepen nog een aantal vragen op. De besluiten zijn uitvoerbaar en handhaafbaar indien deze vragen afdoende kunnen worden beantwoord. Door voorwaarden uit de derogatiebeschikking zoals bufferstroken neemt de plaatsingsruimte af en zal er meer mest moeten worden afgezet en/of verwerkt. Dit brengt voor de ondernemer hoge kosten met zich mee en dat verhoogt de fraudeprikkel.

Het toezicht van de NVWA richt zich primair op het berekenen van de plaatsingsruimte en secundair op het uitrijden van mest op de bufferstrook. Wij waarschuwen daarbij voor te hoge verwachtingen van wat ons toezicht kan bereiken. Om effectief op te kunnen treden zal de NVWA een eventuele overtreder op heterdaad moeten kunnen betrappen. Daarbij is afstemming tussen de verschillende toezichthouders noodzakelijk om te bepalen welke organisatie welke rol heeft m.b.t. de toezicht en handhaving op de bufferstroken vanuit meststoffen. De uiteindelijke taakverdeling dient ook gecommuniceerd te worden naar de sector.

Over de capaciteit zijn al afspraken gemaakt over de financiering in het kader van uitvoering 7de Actieprogramma Nitraat.

### Toelichting

De NVWA betreft het vanwege verschil in definities dat onderhavige wijziging niet in een keer bij de harmonisatie van het GLB (conditionaliteiten) en gewasbescherming (teeltvrije zones) is meegenomen. Dit laat onverlet dat nu gekozen moet worden voor één lijn met gelijke definities. Dit maakt het toezicht eenduidig.

**directie Strategie**  
afdeling Beleid, planvorming  
en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59  
3511 GG Utrecht  
Postbus 43006  
3540 AA Utrecht  
www.nvwa.nl

**Contactpersoon**



**Datum**  
28-06-2023

**Behandeld door**



#### Definities

##### Artikel 4.1182 derde lid onder c

- De definitie landbouwgrond roept vragen op, temeer omdat deze in de Meststoffenwet en in de overige bepalingen van het Bal geheel anders is. Indien er geen schriftelijke overeenkomst (pacht/huur) bestaat, maar wel is opgegeven in de Gecombineerde Opgave of gebruik van landbouwgrond mondeling is overeengekomen, rijst de vraag: wie is aanspreekbaar/beoetbaar als er mest wordt uitgereden op de bufferstrook? Is dit de eigenaar, huurder of pachter van het perceel?
- De normadressaat bij artikel 4.119 c Bal is de landbouwer. Onduidelijk is wat onder het begrip landbouwer moet worden verstaan, nu het bij de definitie van 'landbouwgrond' het er niet om gaat dat er daadwerkelijk landbouwactiviteiten worden verricht (op de bufferstrook).
- Wat is de definitie van een perceel? Dit is van belang om op de juiste manier de afschaling van de breedte van de bufferstrook te kunnen berekenen.

##### Artikel 4.1182 derde lid onder d

Een primaire waterkering wordt bijvoorbeeld aangemerkt als overige grond. De vraag is: Moet langs de voet van een zeedijk, waar een oppervlaktewaterlichaam aanwezig is, een bufferstrook (op overige grond) worden aangehouden? Met andere woorden, dient er naast de definitie van 'landbouwgrond' ook een definitie voor "overige grond" te worden opgenomen in het Bal, waarop een bufferstrook gewenst is? Of wordt dit afgedekt door de gegeven definitie van landbouwgrond onder c? Als dit gewenst is, hoe verhoudt deze 'overige grond' zich dan tot de definitie van 'overige gronden' in bijlage I bij artikel 1.1. van het Bal (zijnde overige gronden: andere gronden dan natuurgronden en landbouwgronden) en het gebruik hiervan in artikel 4.1197?

##### Artikel 4.1199c

- Met het oog op het voorkomen of beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam worden op landbouwgrond gelegen in een bufferstrook geen meststoffen op of in de bodem gebracht. De toelichtende alinea (pagina 12, eerste alinea Nota van Toelichting) kan de indruk wekken dat het in de grond brengen van bladbemesting is toegestaan. Wij gaan ervan uit het verbod ook voor bladbemesting geldt. Wij zien graag dat nog benadrukt wordt in de Nota van Toelichting dat gebruik van bladbemesting op of in bufferstroken niet is toegestaan.
- Het toezicht van de NVWA zal zich vooral op het berekenen van de plaatsingsruimte richten. Voor wat betreft het aanwenden van meststoffen op de bufferstrook zijn we vooral afhankelijk van heterdaadjes. De pakkans hierop is klein.
- Om te kunnen handhaven is een actuele kaartlaag noodzakelijk met daarop aangegeven de soort oppervlaktewaterlichamen en de (breedte van de) bufferstroken en een register waar de voor bufferstroken gecorrigeerde perceeloppervlaktes geraadpleegd kunnen worden.

##### Bestuursrechtelijke handhaving

Volgens het Bal is de Minister van LNV aangewezen voor de bestuursrechtelijke handhaving. De bestuurlijke handhaving omvat volgens artikel 18.1 Ow zowel het toezicht, als klachtenafhandeling als het opleggen van bestuurlijke sancties. De

Nota van Toelichting gaat ervanuit dat dit betekent dat de NVWA fysiek zal toezien op het niet-gebruiken van mest en zuiveringsslib op de bufferstrook en dat RVO de administratieve handhaving en eventuele bestuurlijke sancties zal opleggen.

Echter, deze aanname volgt niet automatisch uit het Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV 2019 (hierna: mandaatbesluit). Uit artikel 24, tweede lid van het mandaatbesluit volgt dat mandaat, volmacht en machtiging aan de algemeen directeur van RVO wordt gegeven voor o.a. besluiten die zien op het terrein van landbouw, natuur en voedselkwaliteit, met uitzondering van besluiten die behoren tot het werkterrein van o.a. de IG van de NVWA. In de bijlage van het mandaatbesluit staan onder VIII de taken van de NVWA. Relevant is hierbij onderdelen 2 b en k:

- *het zorg dragen voor handhaving van wet- en regelgeving waarvoor de minister (mede) verantwoordelijkheid draagt op het terrein van land- en tuinbouw, natuur, visserij, diergezondheid en welzijn, milieu, dierproeven en voedselveiligheid, onverminderd de terreinen die voor andere opdrachtgevers worden uitgevoerd;*
- *het uitoefenen van verificaties en controles van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Meststoffenwet;*

Het voorstel is om alsnog het mandaatbesluit hierop aan te passen en Ow toe te voegen aan onderdeel k.

#### Capaciteit

Deze wijzigingen maken onderdeel uit van het 7<sup>de</sup> Actieprogramma Nitraat. In dat kader en om voorbereid te zijn op deze nieuwe taak heeft de NVWA eerder al een generieke inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit voor het toezicht op in de wijzigingen verwachte en geduide activiteiten. Hiervoor zijn in het kader van het Jaarplan 2023 reeds middelen gereserveerd. Afhankelijk van de benodigde aanpassingen aan de nu voorgestelde regelgeving denken wij dat deze activiteiten door deze middelen vooralsnog gedekt kunnen worden.

#### Tekstueel

Op pagina 13 (Nota van Toelichting) staat in de op een na laatste alinea dat de Minister van LNV is aangewezen als bevoegd gezag. Voorts wordt verwezen naar artikel 2.8 Bal en paragraaf 3.2.20 Bal. Volledigheidshalve dient ook nog artikel 18.1 en 18.2 van de Ow bij de opsomming toegevoegd te worden, want daaruit blijkt dat de Minister bevoegd is voor de bestuursrechtelijke handhaving (inclusief toezicht) voor dit onderwerp.

#### Fraudebestendigheid

Met het instellen (en middels dit besluit aanhouden) van de bufferstroken wordt de totale hoeveelheid dierlijke mest die een landbouwer kan gebruiken op zijn bedrijf verlaagd. De oppervlakte bufferstrook telt namelijk niet mee in de berekening van de mestplaatsingsruimte. Minder gebruik van mest kan bijdragen aan het verbeteren van de waterkwaliteit in Nederland. De NVWA-IOD ziet echter ook een frauderisico in de vermindering van de mestplaatsingsruimte. In Nederland is sprake van een mestoverschot, er is meer aanbod dan vraag naar mest nu er niet voldoende grond is waar mest gebruikt mag worden zonder schadelijke milieu effecten. Dit maakt het voor mestproducenten lastig en

kostbaar om hun overtollige mest af te zetten. De hoge kosten om mest volgens de regels te laten verwerken geeft een sterke (financiële) prikkel om te frauderen. De afgelopen jaren blijkt uit verschillende strafrechtelijke onderzoeken dat er op verschillende manieren wordt gefraudeerd om op papier aan de gebruiksnormen te voldoen, terwijl in werkelijkheid de mest illegaal wordt uitgereden op eigen land of – na illegale verhandeling van de mest – ergens anders in Nederland wordt uitgereden. Wanneer de mestplaatsingsruimte afneemt met het aanhouden van de bufferstroken, kan de fraudeprikkel mogelijk fors toenemen; de extra overtollige mest zal moeten worden afgevoerd tegen steeds hogere prijzen. (Intensivering van) handhaving op bufferstroken zal deze problematiek niet wegnemen. Aandacht voor de onderliggende oorzaken van mestfraude - de hoge mestproductie en mestoverschot -, het verbeteren van regelgeving en het fraudebestendiger maken van het systeem, is daarom van belang.

## 3 Uitvoeringstoets RVO



Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Mandemaat 3 9405 TG Assen

Rijksdienst voor  
ondernemend Nederland  
Kernprocessen EU

Mandemaat 3  
9405 TG Assen  
[www.rijksoverheid.nl/ez](http://www.rijksoverheid.nl/ez)

Contactpersoon

Datum 27 juni 2023  
Betreft Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets Bufferstroken

Afgelopen januari heeft RVO een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) over de regeling bufferstroken opgeleverd. De regeling bufferstroken wordt per 1 januari 2024 omgezet naar het Besluit activiteiten leefomgeving en het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet. RVO is gevraagd een nieuwe UHT over deze omzetting te geven. De UHT ziet uitsluitend op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de desbetreffende regelgeving en niet op andere aspecten van de regelgeving zoals overwegingen m.b.t. effectiviteit, nut en noodzaak of vraagstukken met betrekking tot bijvoorbeeld het niveau of de vormgeving van de desbetreffende regelgeving.

RVO is betrokken geweest bij het opstellen van de regeling.

In de onderhavige UHT zal puntsgewijs ingegaan worden op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de door te voeren omzetting van de regeling bufferstroken naar het Besluit activiteiten leefomgeving en het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet. De huidige regeling bufferstroken is een tijdelijke regeling die op 31 december 2023 afloopt. Om aan de derogatievoorwaarden te voldoen wordt de regeling omgezet naar het Besluit activiteiten leefomgeving en het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet.

### **Uitvoering**

Bij de voorbereiding van de aanpassingen die in het conceptbesluit zijn opgenomen heeft RVO deze op verschillende punten getoetst.

Afgelopen jaar is de regeling bufferstroken geïmplementeerd bij RVO. In de UHT over de bufferstroken regeling zijn destijds een aantal punten benoemd waaruit duidelijk werd dat uitvoering geven aan deze regeling niet eenvoudig was. Een van de belangrijkste punten was de kwaliteit van de benodigde kaarten. Op dit moment is het nog onzeker of de kwaliteit in 2024 op orde is. Zolang de kwaliteit van de kaarten niet op orde is blijven de punten zoals benoemd in de UHT regeling bufferstroken van toepassing.

In de omzetting van de regeling bufferstroken naar het Besluit activiteiten leefomgeving en het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet zijn een aantal definities



aangepast op verzoek van de waterschappen en RVO. Het is voor de uitvoering van belang dat deze wijzigingen ook doorgevoerd worden bij het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Bij verschillende definities kan RVO geen uitvoering geven aan een van beide regelingen.

Rijksdienst voor  
ondernemend Nederland  
Kernprocessen EU

Datum  
27 juni 2023

#### *ICT*

In de vorige UHT heeft RVO aangegeven niet over de juiste informatie te beschikken om tot kwalitatief goede kaarten te komen die benodigd zijn om een goede uitvoering te geven aan de regeling bufferstroken. Momenteel vinden goede gesprekken plaats met ook de bronhouders van de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) om de kaarten kwalitatief op orde te krijgen.

Om de kaarten te verbeteren concentreert RVO zich op de typering van 'overige waterlopen' en 'droge' sloten. De typering van de Ecologisch Kwetsbaar wateren en de Kader Richtlijn Wateren staan niet ter discussie. Op dit moment kan RVO nog niet aangeven of de initiatieven leiden tot een kwalitatief goede kaart. De gevolgen hiervan zijn aangegeven in de onderdelen uitvoering en handhaving. Naast het probleem rondom de typering van waterlopen, heeft RVO moeite met het lokaliseren van flauwe taluds. Dit kenmerk is niet opgenomen in de BGT. Op dit moment onderzoeken we of we met behulp van hoogtekaarten en de BGT deze taluds in beeld kunnen krijgen. Het blijft echter onmogelijk om de afstand van 2 meter vanaf de waterlijn op de nu omschreven wijze vast te stellen. Dit zal op een horizontaal vlak plaats moeten vinden. Wanneer de definitie rondom het 'flauwe talud' niet gewijzigd wordt kan RVO hier geen uitvoering aan geven.

Afhankelijk van bovengenoemde punten zal RVO de Gecombineerde Opgave (GO) dusdanig inrichten, dat de landbouwer maximaal ondersteund wordt in het juist opgeven van de oppervlakte die gehanteerd wordt bij het vaststellen van de mestplaatsingsruimte.

#### *Communicatie*

Op dit moment staat er op de RVO site een uitgebreide toelichting over de bufferstroken. Deze zal dit najaar geactualiseerd worden met de uitleg over de nieuwe definities vanuit het Besluit activiteiten leefomgeving en het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet. In aanloop naar de GO2024 zal RVO extra communicatie inzetten zodat de landbouwer een goede opgave kan doen. Duidelijkheid over wet- en regelgeving zal ook leiden tot een betere naleving.

#### **Handhaving**

De handhaving op bufferstroken bestaat uit een fysieke en een administratieve component. RVO is alleen verantwoordelijk voor de administratieve controle en zal dus niet controleren op het feit of de bufferstrook wel of niet bemest is.

De handhaving van RVO richt zich op de administratieve controles rondom de gebruiksnormen (derogatie) en de mestverwerkingsplicht. In de controles kan RVO de mestplaatsingsruimte voor percelen gelegen aan Ecologisch Kwetsbaar wateren en de Kader Richtlijn Wateren vaststellen. Hierbij moet wel een kanttekening worden gemaakt. Wanneer de flauwe taluds niet goed zijn vast te stellen, stelt RVO de mestplaatsingsruimte mogelijk onterecht te laag vast. Een landbouwer kan hierdoor onterecht in een controle terecht komen, dit zal de landbouwer en handhavingcapaciteit bij RVO onnodig belasten.



Voor het vaststellen van de mestplaatsingsruimte bij percelen gelegen aan de typering van 'overige waterlopen' en 'droge' sloten geldt dat wanneer de kaart van bufferstroken kwalitatief nog niet op orde is, de opgave door de landbouwer in de GO van 2024 leidend zal zijn. RVO zal de handhavingslijn van 2023 blijven hanteren.

**Rijksdienst voor  
ondernemend Nederland**  
Kemprocessen EU

**Datum**  
27 juni 2023

#### *Fraudebestendigheid*

De toegezegde harmonisatie van bufferstroken en de teeltvrije zone vindt niet op korte termijn plaats. Dit kan mogelijk weerstand bij de sector oproepen en de bereidheid om zich aan de regelgeving te houden doet afnemen. Hierbij kan het door het aanhouden van de complexe situatie ook voorkomen dat de regeling onbedoeld niet of niet juist wordt nageleefd.